

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

La responsabilité des Etats

Introduction

Le principe

Les règles relatives à la responsabilité sont encore aujourd'hui de nature coutumière.

Le principe fondamental en est le suivant: **l'Etat qui commet un acte illicite ou un fait internationalement illicite a l'obligation d'en réparer les conséquences dommageables** (Cour permanente de Justice internationale, jugement du 13 septembre 1928 sur l'usine de Chorzow).

Définitions

➤ Le **fait internationalement illicite** peut être:

- instantané
- continu (ex: occupation militaire du Koweït par l'Irak)

Il peut être la violation:

- d'une obligation de comportement (vigilance, diligence)
- d'une obligation de résultat

➤ Le **fait générateur** (origine de la responsabilité) est un acte à la fois:

- 1) illicite et
- 2) imputable à un Etat

Il peut résulter aussi bien d'une action que d'une inaction. Cf. Affaire du détroit de Corfou (1949): la Cour Internationale de Justice (CIJ) a reproché à l'Albanie son inaction (n'avoir pas notifié la présence de mines dans ses eaux territoriales) et au Royaume-Uni son action (avoir procédé au déminage sans avoir demandé l'autorisation à l'Albanie).

Le tournant des années 1960

La question de la responsabilité des Etats en droit international a connu une forte évolution à partir des années 60. Jusque là, c'étaient les règles coutumières qui s'appliquaient. Mais depuis 40 ans, la **Commission du Droit International des Nations Unies** (CDI), groupe de travail formé pour codifier les règles coutumières relatives à la responsabilité des Etats travaille sur un projet d'article. Deux projets ont été privilégiés par la CDI:

- 1) La "responsabilité pour faute" (traitée dans ce cours)
- 2) La "responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités non interdites par le droit international" ou "responsabilité sans faute": très controversée, ce projet vise à institutionnaliser une responsabilité à la charge de l'Etat lorsque celui-ci commet des actes dommageables alors même que ces actes ne sont pas interdits par le Droit international (ex: les questions d'environnement). Cet aspect n'est pas traité dans le cours.

Les travaux concernant le premier points sont avancés. L'objectif de départ (codifier les règles coutumières existantes) a été largement dépassé: on a en effet assisté au développement progressif de règles inédites relatives à la responsabilité. D'où les réticences des Etats occidentaux à adopter le texte.

I- Disparition puis réapparition discrète de la notion de "dommage" dans le projet d'article de la CDI

A- La disparition de la notion de dommage

Les membres de la CDI sont pour la plupart des universitaires ayant une vision assez doctrinaire du droit international. Le premier rapporteur du projet, l'Italien Roberto AGO a eu l'idée de faire disparaître la notion de dommage du projet d'article de la CDI.

1) la notion de dommage dans la définition de la responsabilité

1.1) La règle coutumière

Jusqu'à présent, pour engager la responsabilité d'un Etat, il fallait qu'un individu ou un Etat ait causé un dommage, c'est-à-dire qu'il ne suffisait pas que d'avoir violé la règle de droit pour voir sa responsabilité engagée (comme c'est le cas en droit interne). En droit international, les trois conditions indispensables à la mise en cause de la responsabilité d'un Etat sont:

- 1) l'existence d'un fait illicite imputable à l'Etat
- 2) l'existence d'un dommage causé à un autre Etat
- 3) l'existence d'un lien de causalité entre l'acte illicite et le dommage

Ce principe fut dégagé en 1928 (Cf. supra), puis réaffirmé ensuite (Cf. l'arrêt sur "le Sud-Ouest africain", CIJ, 1966).

En somme, jusqu'alors, l'engagement de la responsabilité de l'Etat supposait la violation du droit subjectif d'un autre Etat.

1.2) Sa remise en cause par la CDI

Tout cela a été bouleversé dans le projet de la CDI. En particulier, **l'article 1** du projet stipule que *"tout fait internationalement illicite engage la responsabilité de l'Etat en droit international"*. Ainsi, le simple manquement à la règle de droit suffit à engager la responsabilité des Etats. La CDI définit donc la responsabilité des Etats sans y incorporer la notion de responsabilité.

1.3) les critiques adressées par les Etats occidentaux

Ce projet a fait l'objet de virulentes critiques de la part des Etats occidentaux (surtout les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France), qui ont considéré cette approche contraire au droit positif (à la pratique des Etats), et ont considéré que le préjudice juridique (ne pas respecter un traité, par ex) ne peut à lui seul justifier qu'on engage la responsabilité d'un Etat.

La doctrine française est un peu particulière, car elle distingue selon le type de traité auquel on a affaire:

- Les traités multilatéraux: dans ce cas, pour engager la responsabilité de l'Etat, il faut qu'il y ait à la fois violation du traité et dommage.
- Les traités bilatéraux: dans la mesure où ils reposent sur une confiance réciproque, la doctrine (et la pratique) a considéré que la simple violation du traité pouvait représenter un dommage.

2) La notion de dommage dans la définition de l'Etat lésé

2.1) La règle coutumière

Jusqu'à présent, pour être lésé (c'est-à-dire victime d'un fait internationalement illicite), un Etat doit remplir les deux conditions suivantes:

- 1) être titulaire d'un droit subjectif qui n'a pas été respecté par l'auteur du fait internationalement illicite
- 2) avoir subi un dommage

2.2) Sa remise en cause par la CDI

L'article 40 n'introduit pas la nécessité du dommage dans la définition de l'Etat lésé. Ainsi, un Etat, alors même qu'il ne serait pas touché par la violation de la règle, pourrait se prévaloir de cette violation pour engager la responsabilité de l'Etat auteur de l'acte internationalement illicite.

2.3) Les critiques adressées par les Etats occidentaux

Elles l'ont été pour deux raisons:

- 1) théorique: l'article 40 est contraire à la doctrine classique commune aux pays occidentaux.
- 2) pratique: si un Etat respecte scrupuleusement ses engagements internationaux, mais qu'il lui arrive, par inadvertance, de ne pas respecter telle clause d'un traité où il est partie sans que cela cause pour autant un dommage, faut-il engager sa responsabilité, alors que cette procédure est particulièrement lourde et coûteuse?

B- La réapparition discrète de la notion de dommage

Le rapporteur du projet a changé: c'est aujourd'hui James Richard CRAWFORD. Il a réintroduit timidement la notion de dommage, non pas dans l'article 1, qui n'a pas été modifié, mais dans **l'article 43** (ex-article 40): l'Etat lésé est désormais défini comme un Etat:

- qui a été *"atteint spécialement par la violation du traité international auquel il est partie"*
- ou *"s'il a été porté atteinte à la jouissance de ses droits ou à l'exécution de ses obligations"*

On a donc assisté à une réintroduction implicite de la notion de dommage (confirmée par les notes se rapportant à l'article 43 et précisant que les deux conditions précédentes signifiaient l'existence d'un dommage).

Cette réapparition a satisfait les Etats occidentaux, mais a été critiquée par les membres les plus progressistes de la CDI et par les pays en voie de développement qui considère que l'idée de dommage bénéficie aux pays occidentaux.

II- L'institution d'un "ordre public international"

Le notion d'"ordre public international" était le fondement de la construction théorique imaginée par Roberto AGO, qui visait bien au-delà de la codification des règles coutumières.

A- La remise en cause de la doctrine classique de la responsabilité

1) La doctrine classique de la responsabilité

Dans le droit classique de la responsabilité, un Etat ne peut:

- 1) introduire une réclamation contre un autre Etat
- 2) obtenir de réparation pour un dommage
- 3) réclamer la protection de la "légalité internationale" auquel le comportement de l'Etat a porté atteinte

s'il n'a pas lui-même subi de dommage.

Il faut un intérêt juridique propre pour engager la responsabilité d'un autre Etat, intérêt qui ne saurait se réduire à l'intérêt que chaque Etat peut avoir dans le respect du droit international en général. Le droit international de la responsabilité se limite à la protection des droits subjectifs des Etats, sans s'étendre à celle des droits objectifs de la communauté internationale dans son ensemble. Un Etat n'a pas de titre à obtenir réparation s'il n'est pas touché directement

2) L'approche de Roberto AGO

Tout Etat pourrait demander réparation pour violation d'une règle, même s'il n'est pas touché par la violation. Dans cette approche, il y aurait donc protection d'une légalité internationale, ce qui s'oppose complètement à la pratique des Etats.

3) L'approche de James Richard CRAWFORD

3.1) Les trois formes de réparation en droit international

Sur ce point, la CDI n'a pas vraiment innové. Elle reconnaît trois formes de réparation:

- 1) La restitutio in integrum: c'est-à-dire la restitution, le rétablissement la remise en état. L'Etat auteur de la violation doit effacer les conséquences des ses actes illicites.
- 2) L'indemnisation (ou réparation). Elle touche les dommages matériels. L'Etat auteur de la violation doit par exemple verser une indemnité compensatrice, calculée de façon à couvrir l'intégralité du préjudice.
- 3) La satisfaction. C'est la forme de réparation la plus appropriée en cas de dommage moral. Il s'agit d'un avantage d'ordre moral obtenu par l'Etat lésé. Cet avantage peut prendre trois formes:
 - 1- La reconnaissance par un tiers (juge ou arbitre) de l'existence d'un fait illicite et de son imputabilité. Cette simple constatation peut suffire à l'Etat lésé.
 - 2- Les excuses officielles d'un Etat à un autre Etat (ex: excuses officielles de l'Etat français au gouvernement néo-zélandais après l'affaire du *Rainbow Warrior*).

- 3- L'assurance formulée par l'Etat auteur du dommage que les responsables de ce dommage (agents de l'Etat ou agents privés travaillant pour le compte de l'Etat) seront punis à l'aide de sanctions adéquates.

3.2) La réintroduction partielle du dommage dans la définition de l'Etat lésé

La grande nouveauté introduite par la CDI dans la version actuelle du projet (2000) est l'introduction du dommage dans la définition de l'Etat lésé. Mais le nouveau projet a en partie hérité des conceptions de Roberto AGO, puisqu'il distingue:

- l'Etat lésé: celui qui subi un dommage. Il peut demander réparation à l'Etat auteur
- Les Etats ayant un intérêt juridique à agir: ils pourraient intervenir alors même qu'ils n'auraient pas subi de dommage. Le projet considère comme "*ayant un intérêt juridique*", "*un Etat n'ayant pas subi le dommage mais qui est partie à un traité multilatéral violé par l'Etat auteur*". Cet Etat peut alors demander à l'Etat auteur la cessation du fait illicite, mais ne peut demander réparation d'un dommage qu'il n'aurait pas subi dans son propre chef.

B- La dérive pénaliste du droit de la responsabilité

1) Le projet d'article 19 de la CDI

Le projet d'article de la CDI comportera peut-être un **article 19** (aujourd'hui entre parenthèses) concernant les crimes et délits internationaux (vocabulaire pénal pour parler de la responsabilité de l'Etat). Or, la responsabilité de l'Etat en droit international a toujours été sui generis: elle n'est ni pénale, ni civile (alors que la responsabilité de l'Etat en droit interne peut l'être);

Cet article 19 distingue:

- Le crime international. Il s'agit de la violation de textes importants par l'Etat (ex: Convention sur le génocide).
- Le délit international. Défini par défaut, il s'agit de tout ce qui n'est pas un crime.

2) Les critiques formulées par les Etats occidentaux

Les pays occidentaux, mais aussi la doctrine et certains membres de la CDI critiquent cet article pour 2 raisons:

- c'est un article fourre-tout (parmi les crimes, on trouve en vrac: le génocide, l'agression, la domination coloniale maintenue par la force, l'esclavage, l'apartheid, la pollution des mers...)
- la France s'y oppose car elle y voit l'expression d'un *jus cogens*, non reconnu en droit français.

3) La nouvelle formulation de l'article

Selon le projet de la CDI, n'importe quel Etat responsable de la commission d'un crime international pourrait faire l'objet de mesures de rétorsion de la part de tous les autres Etats, y compris ceux qui n'ont pas été directement lésés.

L'article 19 a été abandonné et remplacé par une notion nouvelle, celle de "violation d'une obligation essentielle pour la communauté internationale". L'avantage, mais aussi

l'inconvénient d'une telle notion, c'est son indétermination, proche d'un *jus cogens*. En effet, qu'est-ce qui est "essentiel"?

Conclusion

L'évolution récente des positions de la CDI vers la doctrine classique témoigne de sa volonté de ne pas se mettre à dos les Etats occidentaux qui veulent absolument que le dommage soit introduit dans la définition de la responsabilité des Etats

Cependant, il reste dans la nouvelle version du projet des dispositions du même esprit que celles de l'ancienne: la pénalisation de la responsabilité, la définition d'un ordre public international, la volonté de protéger la légalité en défendant le droit objectif.

En particulier, on remarquera la définition d'un **mécanisme de "contre-mesures"** (i.e. sanctions): jusqu'à présent, le droit international tolérait qu'un Etat puisse prendre des contre-mesures contre un autre Etat pour faire cesser le comportement illicite de celui-ci (embargo, par ex). Le système retenu dans le projet de la CDI est le suivant: désormais, non seulement l'Etat lésé pourra prendre des contre-mesures, mais les Etats qui ont un intérêt juridique à agir pourront le faire. Pour l'instant, le projet retient l'idée de "contre-mesures" collectives.

Quel est **l'avenir de ce projet**? Ce projet reste très théorique. Deux possibilités sont ouvertes:

- soit sa ratification sous forme de traité international
- soit son adoption en tant que "ligne directrice" par l'Assemblée générale des Nations Unies (pas de valeur contraignante). Le danger étant dans ce cas que de nombreux Etats considéreraient le projet comme une référence et risqueraient de l'opposer à des Etats hostiles à ce texte